

APPROFONDIMENTI

Aree interne: a che punto siamo

Introduzione

di **Teresa Cianni, Poalina Notaro**

Tecnostruttura - Settore Fse

Il rilancio delle aree interne, ponendole al centro di specifiche *policy*, rappresenta un cambio di paradigma rispetto al passato quando dominava la convinzione che le città costituissero il motore dello sviluppo economico di un Paese.

In realtà non vi sono evidenze empiriche che supportino tale teoria, ma anzi al contrario si sta facendo sempre più strada l'idea che le aree interne abbiano un potenziale di sviluppo da valorizzare affinché generi impatti positivi sulla crescita dei territori.

Sulla base di tale convincimento, il governo italiano ha deciso di mettere a punto uno strumento in grado di fornire efficaci soluzioni per lo sviluppo economico e sociale delle aree meno sviluppate e competitive e, al tempo stesso, risolvere il nodo cruciale della parziale attuazione ed implementazione dei fondi comunitari: la Strategia Aree Interne (SNAI).

La formulazione della Strategia Aree Interne prende avvio al termine del ciclo di programmazione 2007-2013, allorché diviene necessario consolidare o formulare nuove strategie di sviluppo e competitività nella prospettiva del quadro europeo di programmazione dei Fondi SIE 2014-2020, per giungere alla sua definizione nel 2014 con l'approvazione dell'Accordo di Partenariato.

Nel breve periodo, la Strategia ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e la qualità dei servizi di istruzione, salute e mobilità e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali. Nel lungo periodo la strategia mira invece ad invertire le attuali tendenze demografiche delle Aree Interne del Paese, rallentando lo spopolamento e rivitalizzando il tessuto locale.

Questa politica sarà realizzata utilizzando come leva finanziaria la programmazione dei fondi comunitari per il 2014-2020, combinati con la previsione di risorse ordinarie dedicate.

Il contributo che segue intende offrire una panoramica in merito all'attuazione delle strategie regionali per le aree interne a tre anni dall'avvio, fornendo alcuni spunti in ordine al ruolo del FSE nel supporto alla SNAI.

Nella prima parte si sintetizzano gli elementi principali e trasversali descritti nei POR FSE, con riferimento agli obiettivi, alle sfide e alle attività previste per il contributo alla strategia.

La seconda parte presenta un quadro sullo stato dell'arte della definizione di strategie d'area delle Regioni, distinguendo tra quelle approvate e quelle in bozza ed indicando i casi in cui sia già stato sottoscritto l'Accordo di Programma quadro (APQ).

La terza parte descrive i modelli di *governance* per l'attuazione della Strategia, con riferimento agli strumenti programmatici e di realizzazione individuati dalle amministrazioni.

Uno specifico *focus* è dedicato agli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), che rappresentano uno strumento programmatico ulteriore a complemento dell'APQ per l'attuazione della Strategia per le Aree interne, oggetto di approfondimento in un'apposita **scheda allegata**.

Documenti Allegati

[scheda-ITI](#)

APPROFONDIMENTI

Gli elementi principali emersi dai POR FSE

Gli elementi principali emersi dai POR FSE

Tutte le Regioni, tranne la Provincia autonoma di Bolzano, hanno aderito alla Strategia nazionale per le Aree Interne e nei POR (FSE) hanno descritto l'attuazione di una specifica strategia regionale che contempla la partecipazione di fondi comunitari (FESR, FSE e FEASR) nazionali e regionali, in forma integrata e complementare. Con riferimento ai Programmi Operativi, le Regioni, nella sezione dedicata allo sviluppo territoriale, hanno indicato i modi in cui la strategia territoriale contribuisce al conseguimento dei risultati e degli obiettivi del PO, privilegiando i contesti che si distinguono per maggiori fabbisogni (aree interne, territori, scuole e destinatari con caratteristiche o esigenze specifiche).

Nello specifico è stato messo in evidenza come le linee di intervento della strategia vanno ad integrare in modo complementare e sinergico gli interventi previsti dai POR, garantendo ad esempio il miglioramento dei servizi essenziali, l'adeguamento delle infrastrutture, la concentrazione di saperi, conoscenza e creatività, la riqualificazione del patrimonio storico-culturale e paesaggistico e delle risorse ambientali, ecc.

Sfide/obiettivi generali

Partendo dai fabbisogni espressi dalla popolazione, dagli enti pubblici e dalle imprese locali, la strategia individua le possibili risposte alle sfide del territorio, identificando gli obiettivi principali da raggiungere.

Tra questi si possono annoverare:

- la valorizzazione delle risorse sociali, economiche, culturali e identitarie delle aree interne per ridurre gli squilibri territoriali e incrementare la capacità attrattiva del territorio regionale;
- la tutela del territorio e la sicurezza degli abitanti;

- il miglioramento dei servizi essenziali e la promozione dello sviluppo economico attraverso la valorizzazione delle potenzialità esistenti, per creare nuove opportunità di lavoro, migliorare la dotazione e la qualità dei servizi collettivi, accrescere l'inclusione sociale e ridurre l'abbandono del territorio, con il fine ultimo di invertire le dinamiche di spopolamento;
- lo sviluppo del capitale sociale e professionale;
- lo sviluppo delle *competenze verdi* nell'ambito degli interventi volti a sostenere la formazione, la qualificazione e l'aggiornamento della forza lavoro;
- l'incremento della qualità della vita e la disponibilità di servizi, in particolare di carattere socio-educativo, di animazione sociale, di inclusione lavorativa e socioculturale;
- il potenziamento di servizi dedicati alla cura della persona e delle famiglie.

Attività/aree di intervento

Le principali aree di intervento si possono suddividere in due macro ambiti, quello relativo alle condizioni di cittadinanza e quello connesso alle condizioni di mercato.

Per il primo si fa riferimento ai seguenti settori: socio/sanitario, istruzione e formazione, mobilità/trasporti, tutela del territorio; per il secondo: attività produttive (artigianato, industria, cooperazione), turismo, commercio, servizi, sistemi agroalimentari, beni culturali, energia, sostenibilità ambientale.

Tra le principali attività previste si evidenziano:

- percorsi di sviluppo per contrastare il declino economico, il depauperamento demografico e sociale, l'abbandono e il degrado dei centri minori;
- servizi per la persona e le comunità locali (mobilità sostenibile, salute, scuola, connettività, ecc.);
- interventi di tutela del territorio e sostenibilità ambientale;
- interventi di valorizzazione delle risorse naturali, culturali e promozione del turismo sostenibile;
- finanziamento di attività di recupero della manifattura, artigianato e produzioni agricole e agroalimentari;
- sostegno alla creazione di nuovi posti di lavoro nei settori economici che maggiormente favoriscono una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in coerenza con la Comunicazione della Commissione UE "Green Employment Initiative";
- potenziamento dei servizi di cura e socio-educativi;

- incentivi allo sviluppo di imprese (in particolare PMI nel settore artigiano);
- promozione di collaborazione tra i soggetti della ricerca e le imprese;
- sperimentazione di progetti di innovazione sociale.

Alla luce degli ambiti di intervento riportati emerge chiaramente che per l'attuazione delle azioni, si fa riferimento in particolare agli Obiettivi Tematici 8, 9 e 10.

APPROFONDIMENTI

Le Strategie d'Area: stato dell'arte

Le Strategie d'Area: stato dell'arte

Le Regioni hanno proceduto, mediante un'ideale analisi territoriale condivisa anche a livello centrale, ad identificare/individuare le aree interne (68 a dicembre 2016)⁽¹⁾ e a selezionare l'area pilota per l'avvio sperimentale della strategia d'area finanziata con Legge di Stabilità 147/2013.

L'attuazione operativa della strategia si articola in due fondamentali fasi:

- l'individuazione delle aree nelle quali concentrare l'intervento e l'inserimento delle aree nella programmazione dei Fondi SIE;
- la preparazione dei progetti di area e la realizzazione degli interventi da parte delle Autorità di Gestione dei programmi, nell'ambito del meccanismo attuativo dell'APQ che coprirà anche gli interventi realizzati con altre fonti finanziarie.

Ad oggi sono state approvate 8 strategie d'area, di cui 4 con APQ già sottoscritti.

In allegato la tabella che riporta le Aree Interne individuate per ogni singola Regione, distinguendo tra le Strategie approvate (8), le bozze in via di definizione (25) e le aree senza ancora una strategia di intervento.

Note:

⁽¹⁾: Fonte: Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne presentata al CIPE dal ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno Claudio De Vincenti, Dicembre 2016.

Documenti Allegati

[Tab-Aree-Interne-per-Regione](#)

APPROFONDIMENTI

Governance e strumenti programmatici della Strategia

Governance e strumenti programmatici della Strategia

Governance

Le Regioni costituiscono i principali attori istituzionali nel processo di realizzazione della Strategia e, infatti, sono gli enti che hanno avviato la selezione e proposto le aree-progetto sulla base di criteri condivisi con le amministrazioni centrali, individuando all'interno dei POR le aree di intervento, le linee generali delle proprie specifiche strategie d'area, gli obiettivi strategici da perseguire e le risorse finanziarie stanziare (ad esempio percentuali dedicate e variabili, l'assegnazione attraverso ITI, ecc.).

I Comuni costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e, anche in forma di aggregazione di Comuni, offrono lo spazio istituzionale per la produzione dei servizi e per la realizzazione dei progetti di sviluppo.

Le amministrazioni centrali, insieme alle Regioni, hanno il compito di garantire una politica ordinaria coerente. Nello specifico hanno infatti condiviso la scelta delle aree-progetto e il prototipo con cui ogni Regione ha avviato (o intende avviare) la strategia garantendo la coerenza dei criteri adottati per la selezione di tali aree, nonché gli interventi di adeguamento dei servizi, assicurando la complementarità degli interventi aggiuntivi regionali.

Strumenti

L'Accordo di Programma Quadro (APQ), sottoscritto dalle Regioni, dagli enti locali, dall'amministrazione centrale di coordinamento e dalle altre amministrazioni, costituisce lo strumento che consente la collaborazione tra i diversi livelli di governo e i presidi che, a livello locale, regionale e centrale, gestiscono i temi oggetto dell'intervento.

Nell'APQ vengono individuate: finalità e oggetto dell'intervento, copertura finanziaria, obblighi delle parti (distinguendo tra singole amministrazioni centrali, Regioni e soggetto capofila),

governance, sistema di gestione e controllo, ruoli ed impegni dei responsabili dell'accordo e dell'attuazione degli interventi.

All'Accordo vanno allegati:

1. la "strategia d'area", che inquadra e motiva l'azione e i risultati che si intendono raggiungere nell'area e richiama i contenuti del programma degli interventi declinati nelle apposite schede;

2. il "programma degli interventi", che contiene l'insieme degli interventi finanziati (progetti-operazioni), l'interrelazione tra interventi e risultati attesi, gli indicatori di risultato pertinenti con le fonti, i target, incluse le relazioni tecniche sintetiche per singolo intervento/bando;

3. l'elenco degli "interventi cantierabili", che riporta il titolo di ciascun intervento/bando, il CUP, il soggetto attuatore, l'oggetto del finanziamento, il costo, la copertura finanziaria con l'indicazione delle fonti, lo stato procedurale al momento della sottoscrizione, la modalità procedurale attuativa (diretta o bando);

4. le "schede monitoraggio", che costituiscono l'oggetto su cui si attiveranno le procedure attuative per l'impiego delle risorse finanziarie previste nell'Accordo e che potranno essere monitorate in corso d'attuazione nel sistema di monitoraggio unitario 2014-2020 delle politiche di coesione. Le schede, formulate per ciascun intervento finanziato (singolo progetto/operazione/insieme di progetti/operazioni omogenei), riprendono e completano, per ciascun intervento, i dati anticipati nella strategia d'area.

Alcune amministrazioni, per garantire un effettivo raccordo e coerenza tra Fondi e soggetti attuatori della Strategia, hanno previsto anche il ricorso a forme di coordinamento tra le varie AdG dei Fondi e gli attori territoriali coinvolti.

A tal fine sono state ad esempio prefigurate alcune strutture organizzative che intervengono a livello politico, amministrativo e tecnico-operativo:

- Assemblea dei Sindaci (Livello politico), con funzioni di indirizzo, scelta di obiettivi e di verifica relativamente all'attuazione della strategia;

- Ufficio di Piano (Livello amministrativo), con compiti di direzione e gestione amministrativa coordinata, predisposizione dei bandi, monitoraggio e valutazione;

- Regia strategica/Comitato di Pilotaggio (Livello tecnico-organizzativo), con competenze in merito alla direzione e gestione tecnico-progettuale coordinata, mobilitazione e organizzazione delle risorse per l'attuazione della strategia.

Sono inoltre stati previsti dei Tavoli di confronto tra i diversi attori ed i soggetti rilevanti, per monitorare periodicamente l'avanzamento di ciascun progetto e la realizzazione delle singole azioni nel rispetto degli obiettivi e dei tempi previsti.

APPROFONDIMENTI

Strumenti attuativi per la SNAI: le esperienze regionali

Strumenti attuativi per la SNAI: le esperienze regionali

L'APQ, come anticipato, costituisce lo strumento per l'attuazione delle Strategie d'Area e per assumere impegni puntuali (nella descrizione progettuale, nel funzionamento e nelle scadenze). L'utilizzo dello stesso non preclude (in ogni caso) la possibilità di avvalersi di altri strumenti normati dai Regolamenti comunitari (ITI/CLLD) per l'attuazione di iniziative integrate che prevedano la mobilitazione di fondi diversi, questi dovranno però convergere all'interno dell'Accordo Quadro.

Diverse amministrazioni (circa la metà) infatti hanno previsto di ricorrere all'ITI **(2)** quale strumento per l'attuazione della Strategia per le Aree interne, due hanno invece fatto riferimento al CLLD **(3)** per attivare interventi per lo sviluppo locale partecipativo, un'altra allo strumento dell'Accordo di rete.

Oltre all'ITI e al CLLD, le modalità con cui le Regioni, attraverso i POR, contribuiscono alla Strategia per le Aree interne sono fondamentalmente:

- l'accantonamento di risorse a valere sui diversi Obiettivi Tematici dei PO e la concentrazione degli interventi sugli ambiti selezionati dalla Strategia aree interne;
- l'attivazione di bandi dedicati;
- la predisposizione di una riserva finanziaria specifica per le aree interne all'interno dei bandi rivolti all'intero territorio;
- l'inserimento di criteri di premialità nelle procedure di selezione degli interventi;
- la definizione di strumenti di programmazione negoziati (accordi di cooperazione) nel caso in cui i beneficiari siano altri enti pubblici;
- il ricorso alla sovvenzione globale.

Prime esperienze regionali

Alcune amministrazioni che hanno previsto nel POR di ricorrere all'ITI, per la definizione di interventi integrati nelle Aree Interne, hanno già avviato il percorso di definizione dello strumento; in alcuni casi (ad oggi due Regioni) si è optato per un unico ITI trasversale alle diverse aree che recepisce le linee di intervento e le modalità procedurali contenute nelle relative strategie.

In altri casi si è proceduto alla pubblicazione di Avvisi pubblici di chiamata a progetti che insistono sui territori e sugli ambiti di intervento individuati nelle strategie.

Alcune Regioni hanno emanato avvisi dedicati prevedendo risorse finanziarie che concorrono ad attuare le finalità generali della SNAI sui territori identificati come Aree Interne.

Sono stati ad esempio previsti:

- Con riferimento alle iniziative per l'inclusione sociale, interventi di potenziamento del Servizio di continuità ospedale-territorio per persone con limitazione dell'autonomia attraverso l'erogazione di buoni per l'accesso a servizi e prestazioni di carattere socio-sanitario.

- Relativamente alle politiche per l'inserimento e reinserimento lavorativo, sono state avviate iniziative di riqualificazione e di *outplacement* dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi e percorsi formativi connessi al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori nazionale o regionali, per destinatari e aziende che ricadono nelle aree territoriali previste dalla strategia.

In altri casi si è proceduto ad emanare avvisi con due linee di intervento e risorse distinte, una riservata alle aree individuate dalla strategia, l'altra ai restanti territori. Nel dettaglio sono stati previsti incentivi finalizzati all'assunzione di persone disoccupate residenti nei Comuni ricompresi nelle Aree interne.

Altre Regioni hanno fissato delle riserve premiali nell'ambito di avvisi destinati a tutto il territorio, attribuendo un punteggio ulteriore ai beneficiari che nella proposta progettuale abbiano previsto la realizzazione di attività nei territori che rientrano nella Strategia.

In particolare tale modalità è stata prevista per la realizzazione di:

- azioni di qualificazione e riqualificazione dei disoccupati di lunga durata;
- percorsi per adulti finalizzati al recupero dell'istruzione di base e al conseguimento di qualifica/diploma professionale, di progetti, da attuare nelle scuole, per il rafforzamento della partecipazione attiva e dei processi di apprendimento;
- interventi di potenziamento dei servizi per la prima infanzia.

Note:

(2): L'investimento Integrato Territoriale (ITI) è un nuovo strumento attuativo che consente di riunire le risorse di più assi prioritari di uno o più programmi operativi per la realizzazione di interventi multi-dimensionali e intersettoriali e si caratterizza per la previsione di un regime di gestione e di attuazione integrato. (Cfr. **Scheda specifica allegata**).

(3): Strumento normato dai regolamenti comunitari e specificato nell'Accordo di partenariato per perseguire finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale con il contributo prioritario delle forze locali. Questo strumento è particolarmente adatto per quelle iniziative/azioni/progetti che si basano proprio sul coinvolgimento di soggetti privati (es. filiere agro-alimentari; piccoli interventi di tutela/gestione nel campo della forestazione; sviluppo locale e PMI ecc.). Nel caso di Aree interne sarebbe importante che i CLLD fossero sempre impegnati anche nel campo del miglioramento dell'Accesso ai servizi alla persona (trasporto pubblico degli studenti, inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati) e del sostegno di azioni di innovazione sociale. I CLLD verranno selezionati per bandi, andranno quindi associati alle altre iniziative gradualmente e attraverso il loro contributo agli APQ.

Documenti Allegati

[scheda-ITI](#)